

## Reactie Kadaster Internetconsultatie Aanvullingswet Grondeigendom

### Synopsis

*Om de vastgoedmarkt zo goed mogelijk te laten functioneren, is het belangrijk dat bijzondere publieke lasten en beperkingen kenbaar zijn. Het Openbaar register voor Registergoederen vervult hierin een cruciale rol. Dit register wordt beheerd door het Kadaster. Het Kadaster signaleert echter dat hoewel de Aanvullingswet Grondeigendom een goede stap voorwaarts is in het toekomstbestendig maken van de grondinstrumenten, de samenhang tussen de Aanvullingswet Grondeigendom en het Burgerlijk Wetboek onvoldoende onderbouwd is.*

*Hiermee dreigt de kenbaarheid van besluiten en beschikkingen voor burgers en bedrijven onvoldoende geborgd en vindbaar te zijn. Met name wanneer sprake is van rechtsopvolging is het van belang dat de nieuwe eigenaar bekend is met bestaande rechten en plichten die als gevolg van 'derdenwerking' ook voor de nieuwe eigenaar van toepassing zijn. Onzekerheid hierover komt de rechtszekerheid en het functioneren van de vastgoedmarkt niet ten goede. Uitgangspunt moet zijn dat deze lasten ingeschreven worden in het Openbaar register voor Registergoederen en kenbaar zijn via de basisregistratie Kadaster. Dit geldt ook voor de lasten en beperkingen die zijn opgenomen in de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen.*

### Context - Transparantie vormt de basis voor een goed functionerende vastgoedmarkt.

Als houder van het Openbaar register voor Registergoederen beschouwt het Kadaster de Aanvullingswet Grondeigendom vanuit het perspectief van het functioneren van de vastgoedmarkt in Nederland. Jaarlijks worden voor miljarden euro's aan onroerend goed in Nederland verhandeld. In de periode van augustus 2015 tot en met juli 2016 betrof de verkoopwaarde van de woningmarkt 46 miljard euro.

Het goed functioneren van de vastgoedmarkt is essentieel voor de welvaarts-groei in Nederland. De vastgoedmarkt is gebaat bij een zo groot mogelijke transparantie en zekerheid over de juistheid van informatie over deze vastgoedmarkt. Hoe beter dit is geborgd, hoe gemakkelijker koper en verkoper overeenstemming bereiken. Vertrouwen is het sleutelwoord. Deze transparantie wordt geboden door de kenbaarheid van informatie over de vastgoedmarkt in Nederland te faciliteren.

Het Kadaster vervult hierin als houder van het Openbaar register voor Registergoederen, de Basisregistratie Kadaster en aanvullende registraties, zoals de landelijke voorziening in het kader van de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen, een centrale rol. Zo werden in 2015 ruim 22.6 miljoen informatieproducten uit Kadaster Online verstrekt.

In het licht van het bovenstaande, wil het Kadaster de volgende zaken onder de aandacht brengen

### I - Het Kadaster signaleert dat de samenhang tussen de Aanvullingswet en het Burgerlijk Wetboek ontbreekt.

De wetgever erkent het belang van kenbaarheid en tracht deze via regelgeving te borgen. Het Burgerlijk Wetboek is hierin kaderstellend. Het Kadaster signaleert echter dat een vergelijk tussen de Aanvullingswet Grondeigendom en de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek ontbreekt. Een juiste vertaalslag en daarmee samenhang van de bepalingen van artikel 7.15 BW wordt in de Aanvullingswet Grondeigendom en bijbehorende Memorie van Toelichting gemist.

In artikel 7.15 van het Burgerlijk Wetboek wordt gesteld dat lasten en bijzondere beperkingen kenbaar moeten zijn voor rechtsopvolging. De verkoper van een zaak staat er voor in dat er geen bijzondere beperkingen en lasten zijn die niet zijn ingeschreven in het Openbaar register voor Registergoederen. Dit geldt ook voor publieke lasten en beperkingen voorzover deze bekend zijn gemaakt aan individuele eigenaren (3.41 Awb). De Omgevingswet, de onderliggende AMvB's en de Aanvullingswet Grondeigendom introduceren diverse van deze bijzondere publieke lasten en beperkingen. Wanneer de kenbaarheid van deze publieke lasten en beperkingen niet goed geborgd is, komt de rechtszekerheid in het vastgoedverkeer in het geding, waarmee het vertrouwen in de markt en het beeld van de overheid als betrouwbare partij afneemt.

Het Kadaster verzoekt het ministerie dringend middels een grondige analyse en motivatie in de Memorie van Toelichting (van onder andere het Portsight arrest van de Hoge Raad van HR 30 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:159) zorg te dragen voor een goede classificatie en registratie van besluiten binnen de Omgevingswet, AMvB's en Aanvullingswet Grondeigendom die dergelijke bijzondere lasten en verplichtingen met zich meebrengen.

*Uitgangspunt moet zijn dat deze lasten ingeschreven worden in het Openbaar register voor Registergoederen en kenbaar zijn via de basisregistratie Kadaster. Dit geldt ook voor de lasten en beperkingen die zijn opgenomen in de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen.*

## II – Besluiten en beschikkingen die specifieke relatie hebben met het Openbaar register

De Aanvullingswet kent enkele specifieke besluiten waarvan de kenbaarheid essentieel is. Het gaat om besluiten die vergaande beperkingen opleggen ten aanzien van de beschikkingsbevoegdheid van individuele eigenaren over de onroerende zaak en doorwerken naar rechtsopvolgers. Het Kadaster wil de volgende besluiten en beschikkingen specifiek benoemen:

### Ila - Wet voorkeursrecht Gemeenten hoort in openbaar register

Het Kadaster vraagt hierbij in het bijzonder aandacht voor de uitwerking van het Amendement Wiegman met betrekking tot de Wet voorkeursrecht Gemeenten (WvG).

In de Kamerbrief van 29 juni 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 323, nr 1) geeft de minister in een reactie aan dat wenselijk is dat de WvG wordt ingeschreven in het Openbaar register voor Registergoederen, opdat hiermee volledige, juiste en tijdige kenbaarheid geregeld wordt. In de voorliggende regelgeving wordt hier zonder duidelijke redenen van afgeweken. Het Kadaster stelt daarom voor om vast te houden aan registratie van de WvG in het Openbaar register voor Registergoederen. Hiermee wordt ook voldaan aan de wens van het Notariaat en aan de bepalingen van het Portsight arrest.

Een zelfde vraagstuk ligt voor bij de Onteigenings- en gedoogbeschikkingen én bij besluiten en beschikkingen met betrekking tot het kostenverhaal. Inschrijving van dergelijke beschikkingen is op dit moment niet geregeld. Ook op dit punt pleit het Kadaster om, gelet op de rechtszekerheid, deze in te schrijven in het openbare register Registergoederen. Aangezien gedoogplichten opgelegd bij beschikking ook doorwerken jegens rechtsopvolgers, is kenbaarheid van gedoogplichten in het vastgoedverkeer cruciaal.

Daarnaast blijkt uit artikel 11.12 van de Aanvullingswet Grondeigendom dat bij onteigening, welke zuivering inhoudt van alle lasten en rechten, de gedoogplichten opgelegd op basis van de Omgevingswet in stand blijven. Dit maakt de gedoogplicht in de Omgevingswet tot een zeer sterke rechtsfiguur, sterker dan de individuele rechten van burgers en bedrijven die op de zaak rusten. Heeft de wetgever dit beoogd? Zo ja, waarom vindt differentiatie plaats ten aanzien van gedoogplichten die samenhangen met de Telecomwet? Is dit onderscheid voor burgers helder en logisch?

### I Ib - Inschrijving van de onteigeningsbeschikking in het openbaar register Registergoederen vergroot de rechtszekerheid

Het niet kenbaar zijn van de onteigeningsbeschikking leidt er toe dat een koper niet bekend is met het publiekrechtelijke besluit tot de onteigening van (een gedeelte van) de onroerende zaak. Deze situatie is uiteraard onwenselijk, inschrijving in het Openbaar register voor Registergoederen biedt deze rechtszekerheid echter wel. Het bieden van deze rechtszekerheid is reeds van belang wanneer deze beschikking is vastgesteld, maar nog niet onherroepelijk is.

De Aanvullingswet introduceert als nieuw element bij onteigening de onteigeningsakte. Deze akte is echter onvoldoende gedefinieerd in het wetsvoorstel. Het is onduidelijk aan welke voorwaarde deze akte moet voldoen om ingeschreven te worden in het openbaar register voor Registergoederen. Het Kadaster biedt aan om samen met het ministerie en het notariaat tot een goede invulling te komen van de onteigeningsakte.

### **IIC - Bij onteigening is procesmatige ‘winst’ te halen door meer aandacht te besteden aan de input van gegevens aan de voorzijde van het proces**

De wetgever staat met de aanpassingen van het onteigeningsinstrument voor ogen om procesmatig efficiënter te werk te gaan en tegelijkertijd niet in te boeten op het vlak van rechtszekerheid. Dit kan bewerkstelligd worden door te streven naar een betere, gewaarmerkte input van gegevens aan de voorzijde van het onteigeningsproces. Het Kadaster zou als adviseur of lid van de adviescommissie procesmatige borging kunnen bieden, vergelijkbaar met de rol die het Kadaster vervulde binnen de landinrichtingscommissie.

### **III - WKPB en ROD, hoe liggen de verhoudingen?**

Het Kadaster signaleert dat rondom de voorgenomen intrekking van de WKPB veel onduidelijkheid bestaat: deze gaat gedeeltelijk over in het Register Omgevingsdocumenten (ROD), maar niet alle besluiten die onderdeel vormen van de WKPB vallen onder het ROD. Ook is geen koppeling voorzien tussen ROD en Kadaster Online, die een vergelijkbare toegang biedt als die van de LV WKPB.

Dit levert onduidelijkheid op; is er sprake van een meervoudig stelsel en diverse bronnen waarlangs het notariaat, burgers en bedrijven hun gegevens moeten verzamelen om tot een volledig beeld van rechten, lasten en plichten te komen? Een dergelijke ontwikkeling komt de transparantie van het stelsel niet ten goede. Oplossing kan zijn om de WKPB voortaan in te schrijven in het Openbaar register voor Registergoederen. Het Kadaster kan het ministerie helpen bij de soepele transitie.

*Uitgangspunt moet zijn dat de gebruiker via één kanaal inzicht in alle beperkingen krijgt.*

Om een dergelijke situatie vóór te zijn, is het Kadaster het initiatief Beter Kenbaar gestart, waarbij het aandacht vraagt bij stakeholders voor een goede transitie van het oude naar het nieuwe stelsel.. Hierbij vraagt het Kadaster in het bijzonder aandacht voor een betrouwbare vertaalslag van (geo)contouren naar kadastrale percelen.

### **IV - De introductie van een landelijke pachtregistratie bevordert vastgoedverkeer**

Geadviseerd wordt om gebruiksrechten zoals pacht te betrekken in de eerder genoemde analyse. Het Kadaster houdt een krachtig pleidooi voor een landelijke pachtregistratie. Een goede uniforme landelijke pachtregistratie ontbreekt in Nederland. Een juiste borging hiervan zou de kenbaarheid vergroten, verrassingen in het vastgoedverkeer wegnemen en daarmee het economisch verkeer bevorderen. Daarnaast wordt hiermee een efficiëntieslag gemaakt doordat niet langer voor elk individueel inrichtingsproject een afzonderlijke pachtregistratie moet worden opgezet, die na afloop van het inrichtingsproject haar nut verliest. Een landelijke geo-gerefereerde pachtregistratie vermindert de administratieve lastendruk voor de agrarische sector door éénmalig inwinnen en meervoudig gebruik, versnelt gebiedsprocessen en vereenvoudigt en verbetert overheidsprocessen door het hergebruik van data.

### **V - (land)Inrichtingstrumentarium is van toegevoegde waarde voor inrichting van de fysieke leefomgeving, maar behoeft operationalisering in de Memorie van Toelichting.**

Een ander onderdeel van de Aanvullingswet Grondeigendom vormt het inrichtingsinstrument van verkaveling en bijbehorende bepalingen voor (stedelijke) kavelruil.

Het Kadaster onderschrijft de bevindingen uit de evaluatie van het landinrichtingsinstrumentarium uit 2014 (kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr 11, bijlage) dat landinrichting meerwaarde heeft ten opzichte van vrijwillige integrale gebiedsprocessen én ten opzichte van onteigening en inrichting op grond van een bestemmings- of inpassingsplan.

Het Kadaster is dan ook voorstander van bestendiging van het landinrichtingsinstrument, maar de noodzaak daartoe komt in de Memorie van Toelichting niet helder naar voren.

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) noemt de transformatie van het landelijk gebied één van de opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Een modern inrichtingsinstrument is noodzakelijk om deze transformatie te begeleiden. In de Memorie van Toelichting wordt echter nauwelijks aandacht besteed aan de inrichtingsopgaven en de noodzaak om over een inrichtingsinstrument te beschikken. Het Kadaster meent dat dit een gemiste kans is.

De Memorie van Toelichting bij de Wet inrichting landelijk gebied (Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr 3, p 83) beschrijft dat herverkaveling een vergaand instrument is. Toepassing van het instrument dient derhalve met de nodige procedurele en inhoudelijke waarborgen omkleed te zijn. Uiterste zorgvuldigheid dient te geschieden. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, zorgvuldigheid en specifieke deskundigheid heeft de wetgever destijds in de Memorie van Toelichting beschreven dat Gedeputeerde Staten gehouden zijn het Kadaster in te schakelen bij het uitvoeren van taken op het gebied van landinrichting. Bovendien heeft de wetgever doelmatigheidsargumenten aangevoerd.

Het huidige tekstvoorstel (artikel 12.2 derde lid), in samenhang met de Memorie van Toelichting op de Aanvullingswet, kan aanleiding geven tot de onjuiste veronderstelling dat de te verlenen bijstand door het Kadaster facultatief is. Ook nu geldt onverkort dat herverkaveling een vergaand instrument is (titelzuiverend) en het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor een ieder noodzakelijk is het Kadaster in te schakelen. Het zou goed zijn de wet en de Memorie van Toelichting op dit onderdeel aan te scherpen.

In het belang van kennisconcentratie heeft het Kadaster kennis en ervaring binnen de organisatie samengebracht zodat op een efficiënte manier invulling gegeven wordt aan de bijstand van het Kadaster.

## VI - Stedelijke Kavelruil is een interessant instrument dat met nadere stimulerende voorzieningen effectiever kan zijn

Onder het inrichtingsinstrumentarium wordt een voorziening geboden voor kavelruil in het stedelijk gebied. Het Kadaster neemt met interesse kennis van deze regeling, maar betwijfelt of dit instrument in zijn huidige vorm een afdoende antwoord biedt op de uitdagingen die Nederland kent in het stedelijk gebied. De praktijk moet uitwijzen of het instrument voldoende handvatten biedt of dat zwaarder instrumentarium en een intensievere overheidsbemoediging noodzakelijk is, vergelijkbaar met de herverkaveling in het landelijk gebied.

De Memorie van Toelichting stelt hierbij dat onteigening als stok achter de deur afdoende is in relatie tot de uitdagingen in het stedelijke gebied. In de ogen van het Kadaster wijkt hier de juridische kijk op gebiedsontwikkeling flink af van de uitvoeringspraktijk. Toepassing van dergelijk instrument is kostbaar, vergt bestuurlijk lef en ambtelijke bekwaamheid.

### *Stimuleringsmaatregelen zullen toepassing van nieuw instrument van stedelijke kavelruil versnellen*

Succesvolle toepassing van het stedelijke kavelruil zal mede samenhangen met eventuele stimuli om 'vrijwillige ruil' aantrekkelijk te maken voor private partijen. Zo is de vrijstelling van overdrachtsbelasting in het landelijk gebied een belangrijke factor in het succes van de regeling.

Het Kadaster meent daarom dat vrijstelling van overdrachtsbelasting in het stedelijke gebied van toegevoegde waarde kan zijn. Ook aanvullende regels ten aanzien van de overgang van hypotheek bij ruiling in het stedelijk gebied zal private geïnitieerde ruil stimuleren. Het Kadaster raadt daarom aan om dergelijke voorzieningen te bieden ten einde privaot geïnitieerde gebiedsontwikkeling middels kavelruil te stimuleren en de effectiviteit van het instrument te vergroten.

## Afsluitend

De Aanvullingswet is een goede stap voorwaarts, maar behoeft nadere doordenking naar de privaatrechtelijke consequenties van de voorgestelde wijzigingen. Het Kadaster verwacht dat het ministerie de bovengenoemde constatering in ogenschouw neemt bij de verdere uitwerking en daarmee de vastgoedmarkt ook in de toekomst zo optimaal mogelijk laat functioneren. Uiteraard wil het Kadaster samen met andere stakeholders mee denken en doen in het verder vormgeven van de Aanvullingswet Grondeigendom en het succesvol toepassen van instrumenten als herverkaveling en kavelruil.

NB: de technisch-inhoudelijke en de uitvoeringsgerelateerde opmerkingen zijn vermeld in een bijlage die als afzonderlijk document via de internetconsultatie wordt gepubliceerd.

## Bijlage bij reactie Kadaster op de internetconsultatie Aanvullingswet Grondeigendom

Dit document is een bijlage bij de algemene reactie van het Kadaster op de internetconsultatie voor de concept-Aanvullingswet Grondeigendom. In dit document gaat het Kadaster dieper in op enkele punten uit zijn algemene reactie, voorts bevat het de meer inhoudelijk-technische en uitvoeringsgerelateerde opmerkingen. De algemene reactie en deze bijlage dienen in samenhang te worden gelezen.

Deze bijlage is opgedeeld in de volgende hoofdstukken.

1. Voorkeursrecht
2. Onteigeningswet
3. Stedelijke kavelruil
4. Herverkaveling landelijk gebied
5. Pacht
6. Kostenverhaal

# Hoofdstuk 1 Voorkeursrecht

## Algemeen

De kenbaarheid van lasten en bijzondere beperkingen in het vastgoedverkeer is totaal onderbelicht in de Omgevingswet c.q. in de aanvullingswetten. Het Kadaster vraagt in zijn algemeenheid aandacht hiervoor en in het bijzonder aandacht voor die bijzondere beperkingen en lasten die zakelijke doorwerking hebben c.q. waarvan de kenbaarheid voor evt. rechtsopvolgers (koper - verkoper) in het vastgoedverkeer van cruciaal belang is (7:15 BW). Op basis van artikel 7:15 BW moet een onroerende zaak worden overgedragen vrij van alle bijzondere lasten, tenzij koper deze heeft aanvaard. Bovendien staat verkoper ervoor in dat er geen bijzondere lasten zijn die niet zijn ingeschreven in de openbare registers (7:15 lid 2 BW). Op deze wijze wordt aan de inschrijving van bijzondere lasten derden werking toegekend en hebben verkoper en koper een meer gelijkwaardige informatiepositie.

Dat betekent dat deze lasten kenbaar moeten zijn bij overdracht. Ook voor de notariële praktijk is deze bepaling van belang. De notaris is gehouden rechtszekerheid te bieden voor beide partijen, en zal dus gehouden zijn deze bijzondere lasten op te nemen in de notariële akte van levering. Daarvoor zal de notaris via het over te dragen kadastrale perceel duidelijkheid willen hebben over welke bijzondere lasten op het perceel van toepassing zijn.

Over artikel 7:15 BW is een aantal malen tot in hoogste instantie geprocedeerd. Zo heeft de hoge Raad in haar Ruilverkavelingslasten -arrest van 27-02-2004 LJN AN 9072 de vraag beantwoord of het artikel naast private lasten ook van toepassing is op publiekrechtelijke lasten die door de overheid zijn opgelegd. Het antwoord was bevestigend, onder lasten worden ook publiekrechtelijke lasten verstaan.

Ook heeft de Hoge Raad in haar Portsight-arrest van 30 januari 2015 ECLI NL 2015 159 het begrip publiekrechtelijke lasten nader gedefinieerd. Het gaat hierbij niet om besluiten van algemene strekking, maar uitsluitend om beschikkingen die (mede) gericht zijn tot individuele eigenaren.

## Artikelsgewijze vragen/opmerkingen

### 9.2

In het tweede lid van art. 9.2 staat het rechtsgevolg van het voorkeursrecht vermeld, het registergoed is niet meer voor overdracht vatbaar. In het vastgoedverkeer zijn de openbare registers (OR) het vertrekpunt voor (info inzake) vervreemding van onroerende zaken. In hoeverre sluit de Omgevingswet (Ow) aan op de OR? In hoeverre is voor derden op perceel niveau kenbaar dat sprake is van een voorkeursrecht?

#### 9.11

- Naar aanleiding van art. 9.11 rijst de vraag of het vervallen van een voorkeursrechtbeschikking nog kenbaar wordt gemaakt? Althans dient doorhaling in het register - analoog aan art. 9.14, derde lid - niet ook te gelden voor de vervallen beschikkingen in art. 9.11? Dient anders degene die het register raadpleegt steeds zelf te gaan rekenen of de beschikking al dan niet is vervallen?

- Het vervallen van de beschikking is in bepaalde gevallen afhankelijk van de dagtekening van de oorspronkelijke beschikking en in bepaalde gevallen afhankelijk van inwerkingtreding van de oorspronkelijke beschikking. Dit onderscheid is verwarrend.

Bovendien wordt in de Toelichting van dit artikel verwezen naar 6.2 van het algemeen deel, bedoeld is waarschijnlijk 4.2, waarin het vervallen van de beschikking in alle gevallen afhankelijk is gesteld van de dagtekening van de oorspronkelijke beschikking. Dit spreekt elkaar tegen.

#### 9.12

Hoe is na te gaan of een beschikking vernietigd is, per wanneer de beschikking onherroepelijk is en of deze niet eerder is ingetrokken door de gemeenteraad? Dit zou zonder meer duidelijk moeten zijn, met in ieder geval een verplichting tot publicatie van deze gegevens.

#### 9.13

In art. 9.13 wordt, zoals voorheen, gesproken over de verplichting om in de beschikking "de kadastrale aanduiding op te nemen van de gronden waarop de beschikking betrekking heeft". In de huidige visie zou daarbij nagedacht moeten worden over het (al dan niet mede) opnemen van contouren (coördinaten) van de grond waarop de beschikking betrekking heeft.

#### 9.14

In het derde lid van art. 9.14 wordt bepaald dat het doorhalen van een voorkeursrechtbeschikking gebeurt in het register waarin het is ingeschreven. Wannéér doorhaling dient plaats te vinden, is niet bepaald. Op z'n minst dient doorhaling onverwijld te gebeuren nadat het besluit is genomen, maar voorstelbaar is ook dat er een harde(re) termijn wordt gesteld.

#### 9.19

In art. 9.19, leden 1 en 4 gaan uit van een bericht (verklaring van bereidheid tot vervreemding) waarin o.a. kan worden aangegeven dat het "een gedeelte van de onroerende zaak betreft". Dit roept de vraag op of deze verklaring voldoende aangeeft om welk gedeelte het gaat c.q. of hier ook bedoeld wordt op het benoemen van "gedeeltelijke percelen". In verband met de afschaffing van

deelpercelen dient hier onderzocht te worden in hoeverre er sprake zou moeten zijn van "percelen met een voorlopige grens en oppervlakte"? (Deze formulering komt ook voor onder het hoofdstuk Onteigening.)

## 9.21

Het vervallen van een voorkeursrecht wordt mede afhankelijk gesteld van het feit dat deze gebaseerd is op een concrete functie in een omgevingsplan of een programma. Hoe is duidelijk dat sprake is van een dergelijke concrete functie?

Indien op basis van lid 2 het voorkeursrecht is vervallen zou er ook een verplichting tot doorhaling moeten bestaan.

## Opmerkingen t.a.v. de toelichting

### Meer gelijkwaardige informatiepositie verkoper en koper

In de toelichting wordt niet verwezen naar een gelijkwaardige informatiepositie van verkoper en koper bij grondtransacties als het gaat over de kenbaarheid van lasten op percelen. De Visie Grondbeleid spreekt wel over gelijkwaardige bescherming en rechtsbescherming onder de nieuwe Omgevingswet t.o.v. de huidige situatie, zie p. 15 van de toelichting. Overeenkomstig de Visie Grondbeleid zou ook een gelijkwaardige informatiepositie voor verkoper en koper ten aanzien van de lasten op percelen uitgangspunt moeten zijn.

### Ontsluiting brondocumenten. Hoe dan?

De manier waarop brondocumenten zouden moeten worden ontsloten, in verband met gewenste kenbaarheid in de vastgoedregistratie blijft onduidelijk. Vooral met het oog op het weer laten vervallen van de WVG beschikking en de publicatie van verlenging van de termijnen, waar sprake van kan zijn, blijft onbesproken.

### Inwerkingtreding voorkeursrecht

- 'De inwerkingtreding van een voorkeursrechtbeschikking wordt gekoppeld aan het tijdstip van registratie in het aangewezen register. Daarmee is de tijd die verstrijkt tussen het moment waarop een beschikking in werking treedt en het moment dat de beschikking kenbaar is, zo beperkt mogelijk. Met deze nieuwe regeling wordt voorkomen dat eigenaren anticiperend op de inwerkingtreding van een voorkeursrechtbeschikking hun grond alsnog aan derden.'

De laatste zin moet hier nog worden afgemaakt. Tevens is maar de vraag of dit effect bereikt wordt, als er niet tevens een link met de openbare registers wordt gelegd. Althans in hoeverre heeft de registratie in het ROD de derdenwerking die de openbare registers op basis van artikel 7:15 lid 2 BW hebben?'



## Overgangperiode

In de toelichting staat op p. 23 t.a.v. het register waarin de voorkeursrechten als omgevingsdocument moeten worden geregistreerd: "zodra het register hierin kan voorzien". Dit roept de vraag op wat er dient te gebeuren in de periode dat het register hierin (nog) niet kan voorzien. Wat is de visie voor de overgangperiode? Heeft dit eventueel consequenties voor de huidige registratie?

## Kenbaarheid verbeterd?

- Tot slot de passage onderaan p. 23:

'Om ongeldige overdrachten te voorkomen en een eenvoudige uitoefening van de controlerende rol van het notariaat mogelijk te maken, wordt met het wetsvoorstel de kenbaarheid van voorkeursrechtbeschikkingen verbeterd.'

## Wat te doen met de rechten van voor inwerkingtreding Omgevingswet?

Noch in de wet, noch in de toelichting wordt aangegeven hoe moet worden omgegaan met de 'oude' rechten c.q. de voorkeursrechten die gelden en voor de inwerkingtreding van de Ow zijn opgelegd. Blijft daarop het Wvg-regime van toepassing of zal hiervoor overgangsrecht gaan gelden? Moeten deze oude rechten 'zodra het register hierin kan voorzien' worden overgezet naar dit nieuwe register?

## Tekstuele opmerkingen

### Art. 9.1:

In de begrippen wordt verwezen naar 'een grond'. Dit is een onduidelijk begrip c.q. grammaticaal niet juist. Tevens is 'een grond' niet gedefinieerd in de Ow (zie bijlage), noch in de Aanvullingswet. In de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) wordt in ieder geval in de enkelvoudige vorm het begrip 'een onroerende zaak' gebruikt, wat ook weer aansluit op het Burgerlijk Wetboek (boek 3).

Nb: op zich komt het begrip 'gronden' wel voor in Wvg, maar alleen in meervoudsvorm.

De omschrijving van het begrip 'register' (zijnde: register waarin een voorkeursrecht wordt opgenomen krachtens de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken) is niet juist, althans is in tegenspraak met de toelichting waarin m.b.t. het 'register' wordt verwezen naar het register van omgevingsdocumenten.

Art. 9.13, onder a:

Om a. aan te laten sluiten op b, zou het begrip 'gronden' vervangen moeten worden door: percelen  
Onder b. moet 'kadastrale registratie' vervangen worden door: basisregistratie kadaster.

Art. 9.17, derde lid:

Aan het eind van de zin ontbreekt: registergoederen.

Art. 9.19, vierde lid:

Het bericht dient een opgave te bevatten van de grond. Vraag is of dit niet te beperkt is omschreven gelet op lid 3. Althans als de vervreemder de voorwaarde stelt dat de onderneming ook in de vervreemding wordt betrokken, zal de opgave toch ook de onderneming betreffen?

Nb in artikel 11 Wvg wordt opgave van 'het goed' gedaan (wat meer kan inhouden, dan alleen grond). Vervolgens wordt met betrekking tot de onroerende zaken een aantal gegevens opgesomd (zoals nu in het vierde lid).

In subonderdeel b, moet 'kadastrale registratie' vervangen worden door: basisregistratie kadaster.

Art. 9.29, eerste lid:

De verwijzing naar de openbare registers in boek 3 BW betreft geen eenduidig gehanteerd begrip van openbare registers.

In het tweede lid, onder a: moeten niet ook 'voorgenomen besluiten' (voorheen: voorlopige aanwijzing) worden genoemd in de notariële verklaring?

Toelichting par. 4.2:

p. 22 onderaan: de volgende passage klopt op het vetgedrukte onderdeel niet:

'Deze voorkeursrechtbeschikking wijst de gronden aan waarop een voorkeursrecht betrekking heeft door vermelding van de kadastrale aanduiding van de **gronden zaken** en de namen van de eigenaren en rechthebbenden met betrekking tot deze gronden. Bij de beschikking worden in ieder geval de (juridische) gronden vermeld waarop de beschikking rust. Ook wordt een nadere motivering gegeven van het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie van de onteigening en de kadastrale aanduiding van de gronden waarop de beschikking betrekking heeft.

# Hoofdstuk 2 Onteigening

## Artikelsgewijze vragen/opmerkingen

### 11.9

Mocht de onteigeningsbeschikking vervallen (art. 11.9) dan kan ook dit feit worden ingeschreven in de openbare registers van het kadaster.

### Artikel 11.12 / 11.14: Transparantie bewijsstukken onteigeningsakte

In artikel 11.12 is de onteigeningsakte geïntroduceerd, als middel om de onteigening in de openbare registers van het Kadaster in te schrijven. Dit kan alleen als aan de voorwaarden van 11.14 is voldaan, waarin onder andere is bepaald dat verklaringen van de rechterlijke instanties worden overlegd dat de beschikking en het besluit ter uitvoering waarvan de onteigening nodig is onherroepelijk is, het proces van plaatsopneming is overlegd alsmede de betalingswijzen van de (voorlopige) schadeloosstelling.

Zolang niet aan de voorwaarden van 11.14 is voldaan kan de onteigeningsakte niet verleden worden, waardoor de onteigeningsakte niet kan worden ingeschreven in de openbare registers en de eigendom niet over gaat.

Het feit dat onherroepelijkheid moet worden aangetoond en dat de plaatsopneming en betaling van schadeloosstelling heeft plaatsgevonden is vergelijkbaar met de huidige praktijk van inschrijving van onteigening (vgl. artikel 54n Onteigeningswet). In de praktijk worden de benodigde bewijsstukken niet alleen overlegd, maar ook mee ingeschreven. Het voordeel hiervan is dat voor derde-raadplegers van de registers buiten twijfel staat dat aan alle voorwaarden van inschrijving van de onteigening is voldaan. Dit is uit het oogmerk van transparantie aan te bevelen en is bovendien de gangbare praktijk.

Het Kadaster stelt dan ook voor dat een verplichting in artikel 11.14 wordt opgenomen dat bij de inschrijving van de onteigening de bewijsstukken mee ingeschreven moeten worden (niet: overleggen), zodat een optimale transparantie voor burgers en bedrijven gegarandeerd blijft. Om te voorkomen dat een achteruitgang in rechtszekerheid ontstaat zullen de verklaringen van partijen/notaris (afhankelijk van de vorm van de akte) voor raadplegers van de registers steeds controleerbaar moeten zijn.

Handhaving hiervan kan eenvoudig plaatsvinden: in 11.14 kan worden opgenomen dat de bewaarder van het Kadaster alleen inschrijft als de bewijsstukken mee worden ingeschreven (zie de huidige formulering dat inschrijving alleen plaatsvindt als aan een aantal voorwaarden is voldaan artikel 59 Onteigeningswet, of artikel 54n Onteigeningswet).

Artikel 11.12: Gedoogplichten Omgevingswet blijven bij onteigening bestaan; andere bestaande lasten niet

De gedoogplichten in de Omgevingswet blijven ook na onteigening rusten op het perceel (zie artikel 11.12). Dit maakt de gedoogplicht tot een zeer sterke rechtsfiguur, sterker nog dan de zakelijke rechten van burgers en bedrijven die op de te onteigenen zaak rusten.

Ter vergelijking:

Bestond er tussen grondeigenaar en nutsbedrijf minnelijke overeenstemming over het hebben en houden van elektriciteitsleidingen, dan wordt een zakelijk opstalrecht gevestigd ten behoeve van het nutsbedrijf. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de eigendom van de grond wordt gescheiden van de eigendom van de leidingen. Dit zakelijk opstalrecht verdwijnt bij onteigening van rechtswege.

Bestond die overeenstemming er niet, dan is een gedoogplicht opgelegd die van rechtswege de eigendom van de grond scheidt van de eigendom van de leidingen. Deze gedoogplicht blijft bij onteigening bestaan.

1. Het feit dat een gedoogplicht een dergelijke sterke zakelijke werking heeft, is een reden te meer om ervoor te zorgen dat deze gedoogplichten zijn ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster, zodat eenieder er bij inzage op het perceel kennis van kan nemen.
2. Daarnaast lijkt art. 11.12 alleen te werken t.a.v. opgelegde gedoogplichten en niet te werken t.a.v. gedoogplichten die van rechtswege gelden, zoals ook de gedoogplichten o.g.v. de Telecommunicatiewet. Onduidelijk is waarom in het kader van onteigening opgelegde gedoogplichten wel in stand blijven, maar gedoogplichten van rechtswege kennelijk niet in stand hoeven te blijven. Dit zou nog verduidelijkt dienen te worden in de toelichting.

11.12 / 11.14: Welke vorm heeft een onteigeningsakte?

Het is nog niet helder welke vorm een onteigeningsakte moet hebben. Is het een partij-akte waarbij de betrokken partijen voor de notaris verschijnen? Is sprake van een notariële proces verbaal akte (zoals de verklaring van erfrecht, zie 27 KW) of is sprake van een registerverklaring waarbij een betrokken partij iets aan een notaris verklaart (zie 26 KW).

Dit is van belang voor zowel de notaris als de bewaarder van het Kadaster; De diverse mogelijkheden bevatten verschillende vereisten voor zowel het verlijden van de akte als de handhaving hiervan bij inschrijving in de openbare registers (denk aan persoonsgegevens van diegenen die als "partij" in de akte aangemerkt worden, artikel 18 KW).

Het Kadaster stelt voor om in samenwerking met het notariaat dit issue nader vorm te geven.

## Tekstuele opmerkingen

De wet introduceert voor de openbare registers van het Kadaster de term "openbare registers registergoederen". Deze term wordt echter niet consequent gehanteerd.

Art. 11.12, eerste lid:

In eerste zin dient achter 'openbare registers' toegevoegd te worden: registergoederen.

Art. 11.16:

Na 'openbare registers' dient toegevoegd te worden: registergoederen.

Art. 16.103, vierde lid:

Artikel 16.103, vierde lid: na "openbare registers", dient te vervallen: registergoederen. Dit in verband met de benaming van de functie zoals deze in artikel 6 Kadasterwet is opgenomen.

# Hoofdstuk 3 Stedelijke kavelruil

## Algemeen

De artikelen over stedelijke kavelruil zijn op hoofdlijnen een kopie van de kavelruil in het landelijk gebied. De vraag rijst of dit voldoende handvatten geeft bij de praktijk van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen waar de situatie gecompliceerder is dan in het buitengebied door de aanwezigheid van gestapelde bouwvormen en appartementsrechten. Daarnaast speelt ook de grote dichtheid van verschillende eigendommen en mengeling van verschillende functies op korte afstand van elkaar een rol in de grotere complexiteit. Hoe heeft de wetgever hier rekening mee gehouden?

Vooralsnog ontbreekt een concrete uitwerking of onderbouwing van de financiële ‘incentives’ die een privaat-privaat instrument nodig heeft om succesvol ingezet te kunnen worden. Het Kadaster ziet die uitwerking met interesse tegemoet.

De wetgever kiest voor een regeling voor vrijwillige stedelijke kavelruil en niet voor een regeling waarbij eigenaren tot ruil gedwongen kunnen worden ten gunste van het algemeen belang (‘herverkaveling’). Partijen die deelnemen aan een stedelijke kavelruil spreken onderling de voorwaarden af, waarmee ze heer en meester zijn over hun project. Hiermee wordt privaat initiatief beloond en invulling gegeven aan facilitair grondbeleid.

Anderzijds genieten eigenaren daarmee niet de bescherming die ze bij een herverkaveling zouden krijgen door de strenge waarborgen die hieraan verbonden zijn. De vraag is of private eigenaren te allen tijde zelfstandig kundig genoeg zijn om private vormen van gebiedsontwikkeling vorm te geven. Ook de inzet van het Kadaster als onafhankelijke derde die ook de rechten van de ‘zwaksten’ bewaakt is met de keuze voor kavelruil facultatief geworden. Ervaring uit het landelijk gebied leert dat een kundige en onafhankelijke partij als het Kadaster van grote toegevoegde waarde is.

Gebiedsprocessen die enkel op basis van vrijwilligheid plaatsvinden, verlopen meermaals stroperig en leveren niet zelden minder resultaat. Bovendien doet de vraag zich voor of de ruimtelijke uitdagingen van het huidige tijdsgewricht structureel te adresseren zijn met alleen een vrijwillig instrument als stedelijke kavelruil.

De stelling dat de overheid bij zwaarwegende maatschappelijke belangen onteigening kan toepassen en dat daardoor geen stedelijke variant van herverkaveling nodig is, wordt niet nader toegelicht. Het ontbreekt nog aan een nadere onderbouwing van deze stelling en aan een onderliggende analyse. Onteigening is een ingrijpend instrument. Hoge kosten, een stevige doorlooptijd en heftige emoties bij betrokkenen brengen met zich mee dat bestuurlijke daadkracht noodzakelijk is voor inzet van het instrument. De praktijk leert dat lokaal bestuur hiervoor vaak huiverig is. Het Kadaster signaleert dat

hier de juridische werkelijkheid van de wetgever afwijkt van de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling.

De memorie van toelichting geeft aan dat onteigening niet kan worden ingezet, wanneer het betrokken algemeen belang kan worden gediend door een minder ingrijpende bevoegdheid (pag. 40). In Duitsland wordt herverkaveling gezien als een minder ingrijpend instrument dan onteigening. Hoe ziet de Nederlandse wetgever dit? Bovendien dringt zich de vraag op hoe urgentie, nut en noodzaak van onteigening aantoonbaar te maken zijn na het in eerste instantie inzetten van een vrijwillig privaat geïnitieerd traject, waarin het initiatief aan eigenaren is gelaten en de rol van de overheid enkel facilitair is geweest.



## Opmerkingentabel

Artikel wet, artikelnummer	Bijlage bij wet, bijlagenummer	MvT algemeen, paragraafnummer	artikelsgewijze toelichting, artikelnummer	Opmerkingen
12.1.1 Algemene bepalingen (Begripsbepalingen)				<i>Begripsbepaling bebouwde kom:</i> Begripsbepaling spreekt van 'locaties' i.p.v. 'kavels' of 'percelen' en de gebruiksfuncties zijn uitgebreider. Kavels zijn, in tegenstelling tot locaties, praktisch en concreet te definiëren en hebben een eigenaar.
				<i>Begripsbepaling eigenaar:</i> in de algemene bepalingen is gekozen voor een brede eigenaarsdefinitie uit de WILG terwijl ook gebruik gemaakt kan worden van de term rechthebbenden zoals die is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Wat is het voordeel van het hanteren van een nieuwe definitie van eigenaar? En betekent dit dat de gemeente in het geval van erfpacht ook mee moet tekenen?
12.41 Kavelruil in het stedelijk gebied (Kavelruilovereenkomst)				<i>Onroerende zaken'..'de aldus ontstane massa';</i> vallen hier dus appartementsrechten en overige beperkte rechten onder? Wat is de motivatie om Boek Burgerlijk Wetboek Titel 7 ' Gemeenschap' niet van toepassing te verklaren?

<p>12.42 (inschrijving kavelruiloveree nkomst)</p>			<p><i>Binding titelopvolgers;</i> Dit is qua rechtszekerheid een verbetering ten opzichte van de huidige 'workaround' via het burgerlijk wetboek waarbij de ruilovereenkomst geen zakelijke werking heeft. De overeenkomst moet worden ingeschreven in het openbaar register en de percelen krijgen een aantekening. Er moet dan wel, zoals bij ruil in het landelijk gebied, bij de notaris bekend zijn dat er op die bewuste kavels een afspraak rust, zodat de koper bij overdracht hier van op de hoogte gesteld kan worden. Deze vereiste zal mogelijk een aanpassing in de kadastrale systemen met zich meebrengen. Middels de 'uitvoeringstoets stedelijke kavelruil' wordt gewerkt aan het in beeld brengen van de nodige aanpassingen in de primaire systemen van het Kadaster.</p> <p>Het Kadaster gaat aan de hand van de uitkomsten van deze toets graag in overleg met de wetgever om zo goed mogelijk invulling te geven aan deze nieuwe wettelijke taak. Ook zullen afspraken gemaakt worden over de financiering van de benodigde systeemaanpassing die nodig is voor de uitvoering van deze nieuwe taak</p>
			<p><i>'De werkelijke eigenaar treedt in de rechten en verplichtingen die de in zijn plaats opgetreden partij onbevoegd heeft verworven'.</i> Hiermee lijkt te zijn gekozen voor een model waarin de rechtszekerheid van de meerderheid voorkeur heeft boven de rechtszekerheid van de enkeling. De andere deelnemende eigenaren in ruil worden met deze bepaling beschermd. De rechtszekerheid (nl. dat zij het in de ruil verkregen onroerend goed ook daadwerkelijk verkregen hebben) voor hen wordt daarmee vergroot. De rechtszekerheid voor de 'echte' kadastraal eigenaar van het verkeerd te naam gestelde perceel is echter in het geding. Hij krijgt weliswaar – anders dan bij originele verkrijging – uiteindelijk wel zijn recht terug, maar op</p>

				<p>een andere plek (met een ander gebouw), maar dit gaat buiten zijn wens en weten om.</p> <p>Het zou ook kunnen gebeuren dat de vermeende (en bij het Kadaster bekende) eigenaar nu net degene is die geen onroerende zaak terug krijgt uit de ruil en er met geld uit gaat. En dan moet de échte (juridische) eigenaar dat geld zien terug te halen, waarschijnlijk via een civiele procedure. De vraag is hoe dit in de praktijk gedaan moet worden?</p> <p>Er zijn een paar situaties denkbaar waarbij een partij onbevoegd namens de echte kadastrale eigenaar bindende afspraken kan maken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De notaris heeft een fout gemaakt in de betreffende akte (bijv. perceel vergeten in akte);</li> <li>- Werkelijke eigenaar is eigenaar geworden door verjaring;</li> <li>- Kadaster heeft een fout gemaakt bij de verwerking van de betreffende akte.</li> </ul>
				De vraag doet zich voor waarom Boek 7 Burgerlijk Wetboek artikel 3 niet van toepassing is?
12.43 Ministeriële regeling				Middels dit artikel kunnen door een ministeriële regeling (van I&M) artikelen of onderdelen uit afdeling 12.4 Herverkavelen in een beding in een kavelruilovereenkomst van overeenkomstige toepassing verklaart

kavelruilovereenkomst			<p>worden voor een specifiek aangewezen gebied. Bijvoorbeeld het van rechtswege overgaan van hypotheeken (artikel 12.32 derde lid).</p> <p>In welke situaties zal dit nog meer uitkomst kunnen bieden, en wat is de procedure dan, om dit voor een 'specifiek aangewezen gebied' van toepassing te laten verklaren?</p>
		5.3 Onteigening, Nadere toelichting op het voorstel	<p><i>In de voorgestelde regeling zal de onteigening in alle gevallen betrekking hebben op de onroerende zaak als geheel'</i>; Anders dan in het advies n.a.v. de open consultatieronde (mei 2015), kiest de wetgever er dus niet voor om het appartementsrecht op te nemen als zelfstandig te onteigenen beperkt recht. Waarom is hiervoor gekozen? En betekent dit dat een appartementsrecht wel zelfstandig te ruilen is? Is onteigening nodig omdat een appartementseigenaar onvindbaar is, dan dient het hele complex te worden onteigend? Omdat het niet mogelijk is om individuele appartementsrechten te onteigenen wordt de effectiviteit van het instrument stedelijke kavelruil beperkt.</p> <p>Het Kadaster vraagt zich af hoe het mogelijk ruilen van appartementsrechten in zijn werk zal gaan, nu het wel onder het brede eigenaarsbegrip valt. De regeling en de memorie van toelichting gaan niet in op de haken en ogen die hieraan verbonden zijn</p>
		7.2 Stedelijke kavelruil, het voorstel op hoofdlijnen	<p>Het artikel over stedelijke kavelruil is een kopie van de regeling voor kavelruil in het landelijk gebied. De situatie in het stedelijk gebied is complexer, mede doordat de ruimtelijke situatie meestal driedimensionaler en complexer is dan in het landelijk gebied. Hoe heeft de wetgever hier rekening mee gehouden bij het opstellen van de nieuwe wetgeving?</p>

			<p><i>'De regeling is van toepassing binnen de bebouwde kom, daarbuiten geldt de regeling voor kavelruil in het landelijk gebied. Daarmee is een strikt onderscheid aangebracht tussen de werkingssfeer van deze twee regelingen. Dit is nodig, omdat de regelingen verschillen wat betreft de doelstelling en de behandeling van de overdrachtsbelasting'; Die noodzaak vraagt om verdere toelichting, aangezien de regeling daarmee aan aantrekkelijkheid en daarmee aan kracht inboet.</i></p> <p>Belastingvrijstelling voor kavelruil binnen het stedelijk gebied zal de aantrekkelijkheid van het instrument, en daarmee de toepassing van doorgaans kostbare herontwikkeling van bestaand stedelijk weefsel in plaats van ontwikkeling door middel van goedkope uitleglocaties kunnen stimuleren. Dit draagt bij aan de optimale benutting van stedelijke gebieden waarvoor ook de Ladder Duurzame Verstedelijking ingezet wordt.</p> <p>Ook ruilingen in kernrandzones zullen zeer complex worden door het onderscheid tussen de twee verschillende regelingen. Dit lijkt, ook met het oog op de problematiek rond bijvoorbeeld VAB's een gemiste kans.</p>
			<p>Uitgangspunt bij het opstellen van de Aanvullingswet grondeigendom/Omgevingswet is het beleidsneutraal overzetten van bestaande wetgeving. Dit betekent dat de belastingvrijstelling bij kavelruil ook van kracht blijft, in ieder geval in het landelijk gebied. Dit wordt echter niet geregeld in de Omgevingswet maar in de belastingregelgeving. Deze vrijstelling van overdrachtsbelasting zal tijdig moeten worden aangepast, bij voorkeur voor alle verkrijgingen middels kavelruil.</p>

			<p><i>De regeling voor vrijwillige stedelijke kavelruil biedt ook dezelfde faciliteiten als de regeling voor kavelruil in het landelijk gebied'()</i> 'Daarbij geldt dat de ruilovereenkomst niet rechtsgeldig is wanneer deze niet is medeondertekend door eventuele hypotheekhouders en beslagleggers. Hiermee worden de rechten van hypotheekhouders en beslagleggers beschermd. Bovendien wordt daarmee voorzien in de mogelijkheid om hypotheek en beslagen over te zetten naar de nieuwe eigendommen.';</p> <p>Voor kavelruil in het landelijk gebied kan het van rechtswege overgaan van hypotheek in werking worden gesteld via artikel 12.43 (ministeriele regeling kavelruilovereenkomst) waarbij artikel 12.32 derde lid van kracht wordt. Betekend dit mogelijk toch dat per, nog op te stellen ministeriele regeling (bij Economische Zaken), ook stedelijke kavelruilen gebruik zullen kunnen maken van de hypotheekvereisten zoals die destijds van toepassing waren bij het afsluiten van de hypotheek op het ingebrachte eigendom?</p> <p>En wanneer kan deze ministeriele uitwerking worden verwacht? Zie ook reactie onder 12.43 Ministeriële regeling kavelruilovereenkomst</p>
			<p><i>'Het wetsvoorstel kent geen afdwingbare stedelijke herverkaveling. In gevallen waarin een stedelijke kavelruil niet door kan gaan omdat een eigenaar niet kan of wil meewerken, kan de gemeente gebruikmaken van andere instrumenten uit het wetsvoorstel, zoals onteigening';</i></p> <p>De wetgever kiest voor een regeling voor vrijwillige stedelijke kavelruil en niet voor een regeling waarbij eigenaren tot ruil gedwongen kunnen worden ten gunste van het algemeen belang ('herverkaveling'). Partijen die deelnemen aan een stedelijke kavelruil spreken onderling de</p>

			<p>voorwaarden af, waarmee ze heer en meester zijn over hun project. Hiermee wordt privaat initiatief beloond en invulling gegeven aan facilitair grondbeleid.</p> <p>Anderzijds genieten eigenaren daarmee niet de bescherming die ze bij een herverkaveling zouden krijgen door de strenge waarborgen die hieraan verbonden zijn. De vraag is of private eigenaren te allen tijde zelfstandig kundig genoeg zijn om private vormen van gebiedsontwikkeling vorm te geven. Ook de inzet van het Kadaster als onafhankelijke derde die ook de rechten van de 'zwaksten' bewaakt is met de keuze voor kavelruil facultatief geworden. Ervaring uit het landelijk gebied leert dat een kundige en onafhankelijke partij als het Kadaster van grote toegevoegde waarde is.</p> <p>Gebiedsprocessen die enkel op basis van vrijwilligheid plaatsvinden, verlopen meermaals stroperig en leveren niet zelden minder resultaat. Bovendien doet de vraag zich voor of de ruimtelijke uitdagingen van het huidige tijdsgewricht structureel te adresseren zijn met alleen een vrijwillig instrument als stedelijke kavelruil.</p> <p>De stelling dat de overheid bij zwaarwegende maatschappelijke belangen onteigening kan toepassen en dat daardoor geen stedelijke variant van herverkaveling nodig is, wordt niet nader toegelicht. Het ontbreekt nog aan een nadere onderbouwing van deze stelling en aan een onderliggende analyse. Onteigening is een ingrijpend instrument. Hoge kosten, een stevige doorlooptijd en heftige emoties bij betrokkenen brengen met zich mee dat bestuurlijke daadkracht noodzakelijk is voor inzet van het instrument. De praktijk leert dat lokaal bestuur hiervoor vaak huiverig is.</p>
--	--	--	--

			<p>Het Kadaster signaleert dat hier de juridische werkelijkheid van de wetgever afwijkt van de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling.</p> <p>De memorie van toelichting geeft aan dat onteigening niet kan worden ingezet, wanneer het betrokken algemeen belang kan worden gediend door een minder ingrijpende bevoegdheid (pag. 40). In Duitsland wordt herverkaveling gezien als een minder ingrijpend instrument dan onteigening. Hoe ziet de Nederlandse wetgever dit? Bovendien dringt zich de vraag op hoe urgentie, nut en noodzaak van onteigening aantoonbaar te maken zijn na het in eerste instantie inzetten van een vrijwillig privaat geïnitieerd traject, waarin het initiatief aan eigenaren is gelaten en de rol van de overheid enkel facilitair is geweest.</p> <p>De praktijk moet uitwijzen of het nieuwe instrumentarium voldoende handvatten biedt voor de uitdagingen die zich voordoen in het stedelijk gebied, of dat zwaarder instrumentarium en een intensievere overheidsbemoediging nodig is vergelijkbaar met de herverkaveling in het landelijk gebied. Het Kadaster stelt voor om de toepassing en resultaten van het instrument stedelijke kavelruil te evalueren en biedt hier kennis en kunde voor aan.</p>
			<p><i>Door de mogelijkheid die bestaat om onteigening als instrument van het grondbeleid in te zetten, wordt de overheid partij in de ontwikkeling'; de vraag op hoe urgentie, nut en noodzaak van onteigening aantoonbaar te maken zijn na het in eerste instantie inzetten van een vrijwillig privaat geïnitieerd traject, waarin het initiatief aan eigenaren is gelaten en de rol van de overheid enkel facilitair is geweest. Onteigening brengt hoge</i></p>



				<p>kosten en heftige emoties met zich mee en een lange doorlooptijd. Het is niet ondenkbaar dat dat in minder mate geldt voor herverkaveling.</p>
			<p>7.3 Stedelijke kavelruil, Nadere toelichting op het voorstel</p>	<p><i>'De ruilovereenkomst dient schriftelijk te worden aangegaan. Dat kan bij onderhandse akte, maar partijen kunnen er uiteraard ook voor kiezen de overeenkomst door een notaris te laten vastleggen. Eigenaren dienen de overeenkomst te laten inschrijven in de openbare registers van het Kadaster. Alleen door vervulling van deze formele vereisten krijgt de overeenkomst een zakelijke werking en zijn eigenaren beschermd tegen het sluiten van een overeenkomst door een eigenaar die ten tijde van het aangaan van de overeenkomst geen eigenaar meer was, maar in de openbare registers van het Kadaster wel als zodanig bekend stond.'</i></p> <p>De notaris toetst de overeenkomst omdat eigenaren geen onderhandse overeenkomst bij het Kadaster kunnen laten inschrijven. Het Kadaster is positief over de zakelijke werking die daarmee uitgaat van ruilovereenkomsten omdat hiermee ze rechtszekerheid en de kenbaarheid wordt vergroot.</p>
				<p><i>'In de praktijk zullen vooral de notaris en het Kadaster bij stedelijke kavelruilen betrokken zijn. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van de regeling. De notaris is verantwoordelijk voor het opmaken van de ruilakte en inschrijven van die akte in de openbare registers. Het Kadaster zorgt voor de registratie van de ruilovereenkomst en de ruilakte in de openbare registers'.</i></p> <p>Zie ook reactie onder 12.42 Inschrijving kavelruilovereenkomst ten aanzien van de aanpassing van de kadastrale systemen.</p>

			<p><i>'Het Kadaster zal digitale voorzieningen voor het registreren van vrijwillige kavelruilovereenkomsten in het landelijk gebied ook geschikt moeten maken voor stedelijke kavelruil. Eventueel benodigde aanpassingen ICT moeten tijdig voor de inwerkingtreding van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet worden doorgevoerd';</i> het Kadaster is doende met een Uitvoeringstoets om de gevolgen en de kosten die dit met zich meebrengt inzichtelijk te maken. Zie ook reactie onder 12.42 Inschrijving kavelruilovereenkomst.</p>
			<p>Relatie met burgerlijk wetboek: <i>'Uitgangspunt bij stedelijke kavelruil is overeenstemming tussen alle eigenaren. Bij een regeling die vooral de belangen van de eigenaren dient, past geen dwang.'</i>; En wat als er middels de ruil ook maatschappelijke doelen/beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd? Zie ook reactie onder 7.2 Stedelijke kavelruil, het voorstel op hoofdlijnen punt 3.</p>
			<p>Overdrachtsbelasting: <i>'Het praktische gevolg daarvan is dat voor stedelijke kavelruil niet de generieke vrijstelling van de overdrachtsbelasting geldt, zoals die wel geldt voor kavelruil in het landelijke gebied op grond van artikel 15 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer'</i>;</p> <p><i>'Mocht het wenselijk zijn dat voor gevallen van stedelijke kavelruil ook een vrijstelling van overdrachtsbelasting gaat gelden, dan kan daarvoor te zijner tijd een regeling worden getroffen in de Wet op belastingen van rechtsverkeer'</i>: Zie ook reactie onder 7.2 Stedelijke kavelruil, het voorstel op hoofdlijnen. Onder welke condities is dan wel vrijstelling van overdrachtsbelasting mogelijk? Wat is te zijner tijd? Wie bepaalt die wenselijkheid en hoe?</p>

## Hoofdstuk 4 Herverkaveling landelijk gebied

### Opmerkingentabel

Artikel wet, artikelnummer	Bijlage bij wet, bijlagenummer	MvT algemeen, paragraafnummer	artikelsgewijze toelichting, artikelnummer	Opmerkingen
12.1				Wat is de reden dat bij de begripsbepaling van 'eigenaar' de relatie met het herverkavelingsblok is geschrapt?
12.1				Herverkaveling wordt omschreven als een 'proces'. Dit komt niet overeen met 12.3 waar herverkaveling wordt genoemd als een van de te treffen 'maatregelen en voorzieningen'.
12.1				Het begrip 'inrichting' is niet gedefinieerd. Dit heeft als gevolg dat kavelruil niet meer in de wet is aangeduid als een vorm van inrichting. De aanduiding van kavelruil als een vorm van inrichting is van belang voor de vrijstelling van overdrachtsbelasting.
12.5, derde lid, letter b				Beheer en onderhoud van waterstaatswerken is onlosmakelijk verbonden met de toewijzing van waterstaatswerken. Het vastleggen van beheer en onderhoud van waterstaatswerken dient deel uit te maken van het inrichtingsbesluit.

12.7, tweede lid				Niet duidelijk is of onteigening een plaats krijgt binnen herverkaveling. Wat is de betekenis van de tekst: 'behalve wanneer onteigening plaatsvindt'?
12.17				Op veel plaatsen in de tekst van de wet is de term 'gronden' vervangen door de term 'percelen'. Niet duidelijk is wat de overweging is geweest om de term al dan niet te vervangen (in artikel 12.17 is bijvoorbeeld de term 'gronden' gehandhaafd). Het verdient de voorkeur om de termen uit de WILG te blijven gebruiken. De term 'gronden' is meeromvattend en behelst niet alleen percelen maar ook perceelsgedeelten. Zie ook artikel 9.13 waar sprake is van 'de gronden en de bijbehorende percelen of perceelsgedeelten'.
12.22, tweede lid				Toevoegen: alsmede aan de hand van de basisregistratie kadaster.
12.25, tweede lid				Niet duidelijk is of onteigening een plaats krijgt binnen herverkaveling. Wat is de betekenis van de tekst: 'die voor de verwezenlijking van het inrichtingsbesluit zijn of worden onteigend'? Lijkt op verwijzing naar titel VII onteigeningswet. Zie ook MvT blz. 55.
12.31				De 'algehele vergoeding in geld' was in de WILG verbonden aan de voorwaarde dat wordt bijgedragen aan 'de landinrichting'. Waarom is het toepassingsbereik versmald door nu te verlangen dat wordt bijgedragen aan 'het doel van de herverkaveling'?
12.35				Het kopje 'opdracht tot schatten' dekt de lading niet, nu de 'schatters' uit de wet zijn verdwenen.

12.36				Het kopje 'verrekening korting' wijzigen in: verrekening over- en onderbedeling
12.38 en 12.48				Waarom is (slechts) bij kavelruil bepaald dat Titel 7 van Boek 3 van het BW niet van toepassing is? Moet dat dan ook niet bij herverkaveling in het algemeen?
12.38				Niet duidelijk is waarom artikel 85, derde lid WILG (bedrijfsverplaatsing) niet is meegenomen. Gewezen kan worden op de uitgebreide discussie die destijds in de Tweede Kamer over dit onderwerp is gevoerd. Een toelichting wordt gemist.
13.II, vierde lid				Tegen besluit tot vaststelling correctiefactor is beroep in twee instanties mogelijk terwijl voor overige besluiten is gekozen voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met beroep in eerste en enige instantie bij ABRvS. Beroep in twee instanties geeft vertraging in financiële afronding project.
13.III, derde lid				Heffing van de kosten vindt plaats bij belastingverordening i.p.v. omgevingsverordening.
16.87g				De term eindbeschikking wordt door rechtbanken verschillend uitgelegd. Dus expliciet bepalen wat daarmee wordt bedoeld. Een separate beschikking van de rechtbank, of de laatste beschikking in het procedure onderdeel.
16.90 en 16.103				Niet duidelijk is waarom in het ene geval de ruilakte moet worden ondertekend door GS (16.90) en in het andere geval door de voorzitter van GS en de secretaris (16.103).

Algemeen				<p>Op grond van de aanvullingswet worden besluiten genomen welke relevant zijn voor individuele vastgoedtransacties. Denk daarbij aan het besluit ruilplan en de onzekerheid voor het rechtsverkeer in de periode tussen peildatum ruilplan en inschrijving ruilakte. De vraag is op welke wijze de kenbaarheid van deze besluiten wordt geregeld. Zie ook het <i>Portsmouth-arrest</i> over de reikwijdte van artikel 7:15 BW ten aanzien van publiekrechtelijke beperkingen.</p>
		Algemeen		<p>Uit de evaluatie van het landinrichtingsinstrumentarium is gebleken dat landinrichting meerwaarde heeft ten opzichte van vrijwillige integrale gebiedsprocessen en ten opzichte van onteigening en inrichting op grond van een bestemmings- of inpassingsplan. Deze meerwaarde komt niet tot uitdrukking in de tekst van de memorie van toelichting bij de aanvullingswet. Nu in de aanvullingswet verschillende wettelijke instrumenten worden samengevoegd, ligt het in de rede dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de meest doelmatige inzet van een instrument, waarbij de meerwaarde van een instrument ten opzichte van andere instrumenten tot uitdrukking wordt gebracht. Samenvoeging van instrumenten houdt in dat ook een samenhangende visie op de inzet van de instrumenten wordt geboden. Een voorbeeld is de inzet van onteigening. In het geval onteigening wordt overwogen zou moeten worden afgewogen of het beoogde doel ook kan worden bereikt met een instrument als herverkaveling (onderdeel van landinrichting). Recent onderzoek toont aan dat onteigenden als nadeel van onteigening ervaren dat geen compensatie in grond plaatsvindt. Bij herverkaveling wordt een grondgebruiker voor het verlies van zijn grond gecompenseerd met andere grond.</p>

		6.5, 4 <sup>e</sup> bullit		Er wordt gesproken over een omissie bij 'de behandeling van een beroep'. De omissie ziet echter niet slechts op de behandeling van een beroep maar in het algemeen op de erkenning van rechtverkrijgenden als rechthebbenden.
--	--	----------------------------	--	--

# Hoofdstuk 5 Pacht

## Opmerkingentabel

Artikel wet, artikelnummer	Bijlage bij wet, bijlagenummer	MVT algemeen, paragraafnummer	artikelsgewijze toelichting, artikelnummer	Opmerking of verbeteruggestie
9.16 f				De huidige pachtwetgeving wordt in de komende jaren herzien. De verschillende vormen van pacht zullen in de nieuwe wetgeving naar verwachting worden aangepast (BW, Boek 7, Titel 5). Het is zaak hier rekening mee te houden in dit wetsartikel.
12.1				Bij de begripsbepaling van de rechthebbende ontbreekt de positie van de pachter. Deze kan opgenomen worden onder 2. 'de huurder of pachter van die zaak'. In algemene zin lijkt het niet wenselijk om met verschillende definities van eigenaar en rechthebbende in een wet te spreken. Het is niet duidelijk waarom is gekozen voor aparte begripsbepalingen voor hoofdstuk 12.
12.36				Bij de verrekening van korting dient ook de hoedanigheid en gebruiksbestemming te worden meegenomen. Onduidelijk is waarom hiervoor is gekozen en op welke wijze dit in de uitvoering geconcretiseerd moet worden. Het is wenselijk dit nader toe te lichten.
12.38				Artikel is vrijwel identiek aan artikel 12.41. (zie voor uitgebreide reactie het onderdeel Stedelijke Herverkaveling, 12.41)
16.91 (15.11, 12.26)		6.3		De pachtregistratie en het bijbehorende registratieproces als onderdeel van de procedure ruilplan en lijst geldelijke regeling blijft in het voorstel ongewijzigd. De huidige werkwijze is een suboptimale, omdat voor elke herverkaveling een nieuwe aparte pachtregistratie opgezet



				wordt voor het betreffende blok. Dit kost elke keer opnieuw doorloop- en bewerkingstijd en levert daarmee een lagere efficiëntie in herverkavelingswerkzaamheden. Daarnaast is de rechtszekerheid van pachters hiermee niet optimaal gediend. Ook binnen een onteigeningsprocedure zou een landelijke pachtregistratie de rechtszekerheid van de betrokken pachters kunnen verbeteren. Het Kadaster pleit daarom voor een landelijke actuele pachtregistratie waar meervoudig gebruik van gemaakt kan worden.
		6.3		In de MvT wordt terecht benoemd dat de kennisconcentratie voor de inrichting van het landelijk gebied bij de Afdeling bestuursrechtspraak wenselijk is. In lijn hiermee is de kennisconcentratie voor de uitvoering van de werkzaamheden voor de inrichtingen van het landelijk gebied van belang. De kennisconcentratie is van de Dienst Landelijk Gebied verspreid geraakt over een twaalfstal provincies, diverse eenpitters, het ministerie en het Kadaster. Het is van belang dat de kennis met betrekking tot uitvoering niet zover verspreid raakt dat kundige uitvoering in het gedrang komt.
		6.4		Artikel 88. De nadere regels voor het voldoen van een kavelruilovereenkomst komt te vervallen. Onduidelijk is waarom is gekozen voor een ministeriele regeling in plaats van de huidige Algemene maatregel van bestuur en wat de juridische status is van deze ministeriele regeling ten opzichte van de AMvB.
		6.4		Artikel 85, lid 3 in de WILG: bedrijfsverplaatsing onder kavelruilovereenkomst komt in het wetsvoorstel te vervallen. Dit wordt niet toegelicht in de MvT en niet genoemd bij de wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. Gevraagd wordt om een toelichting op de keuze om dit artikel te laten vervallen.
		6.5		De specifieke titel voor onteigening binnen de WILG vervalt in dit wetsvoorstel (evenals alle andere titels voor onteigening). Dit lijkt tot gevolg te hebben dat naast een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit ook een apart plan (voor de hand liggen een omgevingsplan of projectbesluit) als grondslag voor een mogelijk onteigening nodig is. Daarnaast is het toepassen van onteigening procedureel omslachtiger gemaakt om dit

				<p>instrument meer als ultimum remedium in te zetten. Het gevolg hiervan is dat onteigening minder makkelijk kan worden ingezet tijdens een herverkaveling. Daarnaast vervalt de mogelijkheid voor de onteigenende partij om aan te geven in aanmerking te willen komen voor toedeling van grond in plaats van geld (nu: art. 26 1e lid van de WILG). De toedeling vindt in dat geval plaats naar evenredigheid van de schadeloosstelling die deze partij zou ontvangen ingevolge de onteigeningswet. In de huidige wetstekst komt de keuze voor geld (onteigening) of grond niet meer terug, hetgeen de rechtszekerheid van een onteigende binnen een herverkaveling juist doet afnemen, in plaats van de beoogde toename van de rechtszekerheid.</p>
				<p>In de aanvullingswet wordt de huidige WILG overgehangen. De WILG staat in nauwe samenhang met het Besluit en de Regeling Inrichting Landelijk Gebied (BILG en RILG). De huidige impact op de uitvoeringspraktijk lijkt gezien de keuze voor een beleidsneutrale overgang beperkt. Echter, wijzigingen in de BILG en RILG kunnen zullen gevolgen hebben op de uitvoeringspraktijk. Van belang is daarom ook het zorgvuldig en beleidsneutraal overhangen van de BILG en RILG.</p>

## Hoofdstuk 6 Kostenverhaal

Afdeling 13.6 over kostenverhaal bevat een aantal besluiten waarvan kenbaarheid gewenst is, mede vanuit een oogpunt van rechtszekerheid in het rechtsverkeer. In het wetsvoorstel en de toelichting wordt daaraan nog geen aandacht besteed. Het Kadaster verzoekt dat alsnog te doen.

Het betreft de volgende besluiten:

art. 13.11, lid 3: het besluit van het bevoegd gezag om geheel of gedeeltelijk af te zien van kostenverhaal:

Art. 13.13, lid 3: de beschikking, waarbij (op aanvraag) de verschuldigde geldsom wordt vastgesteld.

Art. 13.16: het besluit inhoudende vaststelling van de eindafrekening.

Al deze besluiten hebben directe financiële consequenties voor eigenaren van onroerende zaken.

Omdat deze besluiten specifiek betrekking hebben op aangewezen gronden, ligt opname in de openbare registers voor de hand.

Uit een oogpunt van kenbaarheid voor derden is daarnaast een andere rechtsfiguur van belang: de overeenkomst over kostenverhaal, bedoeld in art. 13.13, lid 1, Omgevingswet.

De vereisten voor kennisgeving en terinzagelegging van de zakelijke inhoud en publicatie in de pers wijzen op een publiekrechtelijk belang bij kenbaarheid. Wij zijn van mening dat de overeenkomst – in een versie die voldoet aan de regels omtrent openbaarheid en bescherming persoonsgegevens – publiek kenbaar zou moeten zijn. De Memorie van Toelichting zou op dit aspect in ieder geval nadere onderbouwing moeten geven.